

# INSTRUMENTOS DE TUTELA DEL PAISAJE EN ITALIA. REFLEXIONES Y PROPUESTAS A LA LUZ DEL MODELO ITALIANO<sup>1</sup>

ANDRÉS MOLINA GIMÉNEZ  
Universidad de Alicante

## *Cómo citar/Citation*

Molina Giménez, A. (2019).  
Instrumentos de tutela del paisaje en Italia. Reflexiones y propuestas  
a la luz del modelo italiano.  
*Revista de Administración Pública*, 210, 433-462.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.15>

## **Resumen**

Este artículo estudia la legislación paisajística en Italia y sus instrumentos de tutela y puesta en valor. Se analizan los procedimientos de individualización de los bienes paisajísticos, la regulación de las medidas de protección y usos compatibles a través de la planificación paisajística conjunta, así como la relación de estos planes con el resto de planificación de alcance territorial. Se evalúa también el principal instrumento de supervisión, como es la autorización paisajística. Previamente, se desarrolla el encuadre competencial. De todo ello se extraen unas conclusiones que incluyen propuestas de adaptación del sistema español de tutela del paisaje.

## **Palabras clave**

Paisaje; medio ambiente; gobierno del territorio; planificación paisajística; autorización paisajística.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido realizado en el marco de una estancia de investigación, financiada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España en 2018 (PRX18/003577), en el Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario de la Università degli Studi di Padova. Ha contado con el apoyo de la Cátedra del Agua de la Universidad de Alicante - Diputación Provincial de Alicante. El autor desea agradecer la colaboración prestada por los profesores de la Universidad de Padua: Patrizia Marzaro, Clemente Pio Santacroce, Elena Buoso y Marco Giampieretti.

**Abstract**

This article studies the landscape legislation in Italy and its instruments of protection and enhancement. It analyzes the procedures for landscape individualization. In addition, the regulatory framework governing the joint landscape planning system, as well as the relationship of these plans with the rest of land use planning, is also considered. Moreover, the main monitoring instrument, the landscape authorization, is studied. Previously, competence and institutional framework is considered. From all this, a number of conclusions are drawn including proposals to enhance the Spanish model of landscape protection.

**Keywords**

Landscape; environment; land use regulation; landscape planning; landscape authorization.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE PAISAJE Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. III. LA INDIVIDUALIZACIÓN DEL PAISAJE Y DE LOS BIENES PAISAJÍSTICOS. IV. LA PLANIFICACIÓN PAISAJÍSTICA CONJUNTA COMO HERRAMIENTA PARA LA COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS: 1. Orígenes y evolución. 2. Procedimiento de aprobación y contenidos. 3. Relación con el resto de planificación de alcance territorial. V. GESTIÓN DEL PAISAJE: SUJECCIÓN DE LOS USOS DEL TERRITORIO A AUTORIZACIÓN PAISAJÍSTICA: 1. Régimen general. 2. La autorización simplificada. 3. El régimen sancionador. VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Convención Europea del Paisaje fue firmada en Florencia el 20 de octubre de 2000 y ratificada por Italia en 2006<sup>2</sup>. Este instrumento internacional, auspiciado por el Consejo de Europa, supuso una reorientación definitiva de la política paisajística y del marco jurídico correspondiente. La norma interna de referencia en Italia es el Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004, n° 42 por el que se aprueba el *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (en adelante, *Codice*), corregido posteriormente mediante los Decretos Legislativos 157/2006 y 63/2008<sup>3</sup>.

El *Codice* recoge una nueva definición del paisaje adaptada a los estándares internacionales; un concepto con vocación de abarcar el conjunto del territorio, que no se limita a los espacios de extraordinario valor estético o panorámico; el

---

<sup>2</sup> El Gobierno de España ratificó este Convenio un año después, el 26 de noviembre de 2007, aunque entró en vigor el 1 de marzo de 2008.

<sup>3</sup> El *Codice* no es la primera norma que adopta los principios de la Convención. Existe un precedente: el convenio entre el Ministerio de Bienes Culturales y la provincia autónoma de Trento y Bolzano, sobre el ejercicio de potestades en materia de paisaje, adoptado el 19 de abril de 2001. Véase R. Priore (2005), «Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia», *Aedon*, 3.

paisaje se reconoce como un valor prioritario del ordenamiento que debe prevalecer frente al resto de intereses territoriales, urbanísticos o sectoriales<sup>4</sup>.

La salvaguardia del paisaje, que en el sistema de la Convención se plantea bajo el prisma de la cooperación, se materializa en el *Codice* a través de una reorientación de la planificación territorial regional hacia un modelo de planificación paisajística basado en un sistema de codecisión estatal-regional. Los planes se convierten en el principal vehículo mediante el que se pretende proteger, junto al paisaje excepcional, el paisaje ordinario e incluso degradado, favoreciendo la creación de nuevos valores paisajísticos<sup>5</sup>. Complementariamente, esta legislación crea una nueva y poderosa herramienta de gestión y control, como es la autorización paisajística<sup>6</sup>.

El alineamiento de la legislación italiana con la Convención no es, sin embargo, completo. La normativa internacional aboga por una mayor implicación de las entidades locales como vehículo de atracción de la cultura local e identidad, mientras que la normativa italiana desapodera a estos entes a favor de las regiones y del propio Estado. Por otra parte, la Convención apuesta por un modelo de integración de todos los intereses presentes en el territorio: el paisaje se considera como el producto de un proceso dinámico en continua transformación que no puede ser ajeno al progreso de la sociedad. En contraste, la normativa italiana, al menos en el plano teórico, hace prevalecer al paisaje como valor primario del ordenamiento, sin admitir ponderación alguna con el resto de intereses<sup>7</sup>.

Aunque el *Codice* ha sido reformado en dos ocasiones, la doctrina italiana continúa advirtiendo de la necesidad de avanzar hacia una reorientación del sistema normativo que permita afrontar los nuevos retos. Para ello, en 2013 se creó una Comisión de estudio para una nueva reforma que identificó importantes carencias, señalando la conveniencia de mejorar la coordinación entre la planificación paisajística y el resto de planes territoriales, la necesidad de integrar las energías renovables en el paisaje, la oportunidad de limitar el consumo de suelo, así como la oportunidad de promover mejoras en la calidad del paisaje y en la transformación de los tejidos urbanos degradados<sup>8</sup>.

En este trabajo analizaremos los principales elementos que caracterizan este modelo normativo, tratando de realizar algunas propuestas que puedan resultar de utilidad para el ordenamiento español.

<sup>4</sup> P. Carpentieri (2018), «Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali», *Aedon*, 2.

<sup>5</sup> M. Cammelli (2017), «Cooperazioni difficili, separazioni perdenti», *Aedon*, 1.

<sup>6</sup> R. Priore (2005).

<sup>7</sup> G. Cartei (2008), «Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto», *Aedon*, 3, afirma que, en muchos aspectos, el *Codice* y la Convención representan modelos antitéticos.

<sup>8</sup> A. Serritiello (2013a), «Verso la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Profili critici e punti di forza del sistema di amministrazione del paesaggio», *Aedon*, 3.

## II. CONCEPTO DE PAISAJE Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La identificación del bien jurídico protegido no es tarea fácil cuando hablamos de paisaje; este se compone de elementos físicos, biológicos y antrópicos de una enorme diversidad. Tradicionalmente, el concepto se integró a partir de la conjunción de valores ambientales, culturales y estéticos, de interés excepcional. Un concepto que se mantuvo hasta la Convención de Florencia, donde se habla ya de espacios ordinarios e incluso degradados como bienes susceptibles de protección bajo una perspectiva amplia de gobierno del territorio<sup>9</sup>.

Se considera que la primera legislación italiana en materia de paisaje fue la Ley de 16 de julio de 1905, n° 411, relativa a la conservación del Pinar de Ravena. En ella se evidenciaba una aproximación elitista al paisaje, vinculada a la protección de la cultura<sup>10</sup>. Posteriormente, la Ley de 11 de mayo de 1922, n° 788, y su reforma mediante la Ley de 29 de junio de 1939, n° 1497, centraron el sistema de tutela en las «bellezas naturales y panorámicas»<sup>11</sup>. Se trataba de una visión del paisaje predominantemente estática, que conducía a una defensa pasiva de los bienes individuales y conjuntos mediante prohibiciones e instrumentos de control; los «planes territoriales paisajísticos» son, en este contexto normativo los llamados a disciplinar los usos del territorio que puedan afectar a las bellezas panorámicas<sup>12</sup> y surge una primera versión de autorización paisajística<sup>13</sup>.

La preocupación por el paisaje accede desde muy temprano al máximo nivel normativo. El art. 9 de la Constitución italiana de 1947<sup>14</sup> declara que: «La Repú-

<sup>9</sup> La evolución del concepto de paisaje en Italia está descrita en numerosa bibliografía. Destacamos, P. Carpentieri (2004), «La nozione giuridica di paesaggio», *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, págs. 363 y ss; G. Sciallo (2007), «Territorio e paesaggio: a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1», *Aedon*, 2; S. Amorosino (2006), «Dalla disciplina (statica) a la regolazione (dinámica) del paesaggio: una riflessione d'insieme», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4, págs. 420 y ss; N. Assini, y G. Cordini (2006), *I beni culturali e paesaggistici: diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova: CEDAM.

<sup>10</sup> Destaca G. Sciallo (2007) que el objetivo real no era tanto la protección de una zona del litoral adriático como la protección del paisaje descrito en una novela del *Decamerón* (V 8) de Giovanni Boccaccio: «Nastagio degli Onesti», luego pintado por Boticelli y su escuela en 1483 en cuatro famosas tablas, tres de las cuales se encuentran en el Museo del Prado, y la cuarta en una colección privada en Florencia.

<sup>11</sup> Esta norma incluye previsiones de naturaleza urbanística, como limitación de alturas, distancias mínimas, etc., en cuanto supongan una perturbación de la belleza natural. Véase G. Sciallo (2007).

<sup>12</sup> G. Sciallo (2007).

<sup>13</sup> A. Crosetti y D. Vaiano (2009), *Beni culturali e paesaggistici*, Torino: Giappichelli editore, 2ª ed, pág. 179.

<sup>14</sup> La Constitución de la República de Italia fue promulgada el 27 de diciembre de 1947, y entró en vigor el 1 de enero de 1948.

blica promoverá el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación»<sup>15</sup>. La posición del precepto es clave, ya que sitúa al paisaje entre los principios fundamentales del ordenamiento italiano. De hecho, varias sentencias de la Corte Constitucional califican al paisaje como un «valor primario y absoluto», que debe ser tutelado de modo preferente respecto al resto de intereses públicos<sup>16</sup>.

A partir de este reconocimiento al máximo nivel constitucional, la distribución de competencias fluctuará notablemente de la mano de diferentes impulsos normativos. Cuando la noción de paisaje se aproxima a la protección ambiental o cultural, aparecerán normas que otorgan mayor protagonismo al Estado, mientras que su asociación a la ordenación del territorio permitirá la irrupción de normativas donde las regiones adquieren un mayor peso específico.

La Constitución italiana, en su redacción inicial, atribuía al Estado las principales competencias en materia paisajística. El título V declaraba que todas las competencias no asignadas expresamente a las regiones se entendían adjudicadas al Estado, que las podía delegar mediante normas con rango de ley<sup>17</sup>. El art. 117 apenas incluía un conjunto muy limitado de materias de competencia regional, entre las cuales no aparecía el paisaje; tampoco se mencionaban otras materias, con excepción del urbanismo, que pudieran tener la más mínima relación con esta cuestión.

Partiendo de estos condicionantes, la *Commissione Franceschini*<sup>18</sup> elaboró en 1964 un concepto de paisaje claramente vinculado al medio ambiente, aunque con importantes concesiones a la dimensión cultural. Apostó en este sentido por la noción de «bien cultural ambiental», en tanto en cuanto esta idea permitía fusionar los valores estéticos de la naturaleza y los bienes histórico-artísticos<sup>19</sup>. Todo ello conducía al fortalecimiento de las competencias estatales, que de acuerdo con

<sup>15</sup> Según G. Cordini (2014), «Cultura e patrimonio culturale: il profili costituzionali», *Rivista Il Politico*, Università di Pavia, anno LXXIX, 1, pág. 16, la incorporación del paisaje al art. 9 del texto constitucional está en línea con las constituciones europeas heredadas de la Constitución de Weimar, que reconocen la función social de la cultura y la necesidad de que el Estado asegure su sostenimiento. El medio ambiente y las bellezas naturales son elementos de la «constitución cultural». La protección constitucional del paisaje se asocia a un «Estado de cultura», que pretende el progreso material y espiritual de la sociedad.

<sup>16</sup> Sentencias de la Corte Constitucional de 14 de noviembre de 2007, n° 367, y de 2 de julio de 2008, n° 232.

<sup>17</sup> A. Serritiello (2013a).

<sup>18</sup> Esta Comisión se conoce por el nombre de su presidente, aunque oficialmente se denominaba «Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio». Fue creada por Ley de 26 de abril de 1964, n° 310, y sus resultados fueron publicados en la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1966, págs. 119 y ss.

<sup>19</sup> P. Carpentieri (2018, pág. 365). También, B. Caravita (2001), *Diritto dell'ambiente*, Bologna: Il Mulino, pág. 33.

la Constitución son exclusivas en ambos terrenos. La calificación constitucional del paisaje como valor superior del ordenamiento, además, se interpretó como un mandato de protección integral del territorio, que debía traducirse en un conjunto de políticas estatales encaminadas a ordenar la evolución de los bienes ambientales y culturales en su dimensión espacial<sup>20</sup>.

El siguiente paso en la construcción jurídica del concepto de paisaje supone, sin embargo, un importante viraje. Va tomando forma una nueva percepción sobre esta realidad que destaca su valor como vector de desarrollo del territorio y punto de referencia de la organización física del espacio, en estrecha conexión con la dimensión urbanístico-territorial. Al aproximar la materia paisajística a estos campos, las regiones cobran un mayor protagonismo. Esta nueva percepción se traduce a escala normativa con la aprobación del Decreto de 24 de julio de 1977, nº 616, que desarrolla a la Ley 382/1975, de normas sobre ordenamiento regional y organización de la Administración pública; esta disposición permite delegar importantes funciones en las regiones, lo que redefine el reparto competencial<sup>21</sup>. Una de las principales consecuencias es la atribución a las regiones de la potestad de otorgar autorizaciones paisajísticas, aunque el Estado retendrá la facultad de anulación por motivos de legalidad, así como de sustitución en caso de inactividad<sup>22</sup>.

La Ley 431 de 1985, denominada «Ley Galasso», acentúa este proceso de «regionalización» de las políticas paisajísticas, en cuanto considera al paisaje como un elemento conformador de la estructura y fisonomía del territorio, resultado de la intervención humana. Esta norma amplía sustancialmente la protección paisajística, incluyendo espacios no excepcionales<sup>23</sup>, y delega en las regiones la potestad de aprobar los planes territoriales paisajísticos, cuyo contenido se enriquece con abundantes medidas de ordenación urbanística y territorial<sup>24</sup>. La gestión del paisaje, incluida la autorización de las actividades con potencial impacto paisajístico, sigue estando bajo la égida de las regiones, quienes a menudo abusarán de

<sup>20</sup> A. Predieri (1969), *Urbanística, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano: Giuffrè.

<sup>21</sup> La ley identificaba las materias delegables y ordenaba la aprobación de decretos para definir las cuestiones transferidas a las regiones. Entre aquellos, el Decreto de 1977 decidirá la delegación a las regiones de importantes funciones relacionadas con la salvaguardia del paisaje.

<sup>22</sup> Véase A. La Pergola (1985), «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, 13, págs. 11-15.

<sup>23</sup> Esta ley constituye la primera tentativa de salvaguardar amplios espacios territoriales con vocación paisajística, superando el sistema introducido por la Ley 1497/1939, que reducía su ámbito a localizaciones concretas de gran belleza. Se pretende una tutela orgánica de todo el territorio nacional, incluyendo las costas, lagos, ríos, montañas, bosques glaciares, parques y reservas naturales. Véase A. Crosetti y D. Vaiano (2009, págs. 195-196).

<sup>24</sup> G. Sciuillo (2007).

la subdelegación en los municipios. Como contrapeso, la autoridad ministerial conserva la potestad de anulación de estos títulos<sup>25</sup>.

La jurisprudencia constitucional posterior a la Ley *Galasso*, sin negar la estrecha relación entre el paisaje y el gobierno del territorio, evoluciona, sin embargo, hacia el reconocimiento de un carácter más autónomo del paisaje. No faltan sentencias que reconocen que son políticas diferentes, aunque íntimamente relacionadas, y que no es posible reputar la disciplina paisajística como subordinada a la urbanístico-territorial o incardinada en esta, retomándose así la importancia de la variable ambiental y cultural<sup>26</sup>.

Esta doctrina tiene su plasmación normativa en el Decreto legislativo de 29 de octubre de 1999, n. 490, por el que se aprueba el texto único de las disposiciones en materia de bienes culturales y ambientales; esta disposición comienza a recuperar el protagonismo estatal en la salvaguardia del paisaje y, aunque no tiene como objeto prioritario la regulación de esta materia, contiene determinaciones que condicionan los contenidos de la planificación paisajística desde la óptica de la protección ambiental. Como principal aportación, crea la figura de la «declaración de notable interés público» destinada a identificar aquellos espacios que deben resultar protegidos en atención a sus bellezas naturales, sus valores geológicos, el panorama visual y su contenido tradicional e identitario. Se establece de esta manera un listado de bienes paisajísticos con valores ambientales singulares (costas, lagos, ríos, montañas, glaciares, espacios naturales protegidos, bosques, zonas húmedas, volcanes, entre otros) que, en virtud de sus contenidos paisajísticos, quedan sujetos a la disciplina de la ley y, por consiguiente, al conjunto de instrumentos de protección ambiental que aquella contiene, todos los cuales son responsabilidad del Estado. Los planes paisajísticos deberán, por tanto, acoger estas categorías de bienes e incorporar las determinaciones derivadas de su protección jurídica ambiental.

La configuración actual del reparto competencial se fragua con la reforma constitucional de 18 de octubre de 2001, que realiza una profunda revisión del título V de la Constitución<sup>27</sup>. Se opta finalmente por un sistema de lista, en el que las competencias estatales exclusivas son expresamente relacionadas; se identifica a continuación un conjunto de competencias concurrentes, y se atribuye a las

<sup>25</sup> P. Carpentieri (2018) señala que solo se anularon un 3% de las autorizaciones paisajísticas.

<sup>26</sup> Esta doctrina está recogida en las Sentencias de la Corte Constitucional 359/1985; 239/1982; 327/1990; 417/1995; 151/1986; 153/1986; 378/2000, entre otras. Véase G. Sciullo (2007).

<sup>27</sup> La reforma constitucional se realiza en la XIII Legislatura (1996-2001) mediante tres leyes constitucionales: la Ley constitucional 1/1999 (referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria); la Ley constitucional 2/2003 (referida a las cinco regiones con autonomía especial) y la Ley constitucional 3/2001 (completa la reforma del título V de la Constitución —dedicado a las autonomías territoriales— concluyendo el recorrido iniciado por la Ley constitucional 1/1999). A. D'Atena (2007), «La reforma constitucional del regionalismo italiano», *REAF*, 4, pág. 1.



regiones una competencia residual sobre el resto de materias no expresamente atribuidas. En cuanto a la potestad reglamentaria, se asigna al Estado en cuestiones de su competencia exclusiva, aunque es delegable en las regiones; corresponde a estas en cualquier otra materia. Las funciones meramente administrativas se reservan a los ayuntamientos a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a administraciones superiores<sup>28</sup>.

Bajo este nuevo marco constitucional, el art. 117 queda totalmente reformulado; su párrafo segundo, letra s), atribuye al Estado la competencia exclusiva en todo lo relacionado con el ambiente, el ecosistema y los bienes culturales<sup>29</sup>, mientras que el párrafo tercero califica el gobierno del territorio como competencia concurrente. El precepto, sin embargo, sigue sin referirse expresamente a la materia paisajística<sup>30</sup>, aunque el paisaje sigue siendo reconocido como principio fundamental del ordenamiento (art. 9), con lo que el papel armonizador del Estado queda salvaguardado. Como resultado, se configura un nuevo reparto competencial donde la competencia exclusiva estatal, basada en los títulos ambiental y cultural, se centrará en todo lo referente a la «tutela» del paisaje, mientras que las acciones relativas a su «puesta en valor», asociadas al gobierno del territorio, se situarán en un marco de competencias compartidas<sup>31</sup>.

La delimitación de ambas funciones, que forman parte de la noción más amplia de «salvaguarda» del paisaje, plantea, sin embargo, serias dificultades. Para algunos, la tutela se asociaría con una visión estática del paisaje, por contraposi-

<sup>28</sup> A. D'Arena (2007, págs. 14-15), advierte sobre las competencias «finalistas» que aparecen en el listado estatal, como la protección del ambiente, que permiten al Estado adentrarse en ámbitos de competencia regional no solo compartidos, sino asignados en exclusividad por vía residual.

<sup>29</sup> Destacan la relación entre paisaje y medio ambiente, G. Falcon (2009), «I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1-2, págs. 78-99, así como E. Buoso (2006), «La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale», *Rivista Giuridica Urbanistica*, 4, págs. 471-512. Pone, sin embargo, el acento en la relación con el patrimonio cultural, S. Amoroso (2010), *Introduzione al Diritto del paesaggio*, Roma-Bari: Laterza, pág. 47. G. Cartei (2008) afirma que el paisaje sería la «forma sensible y visible del territorio», mientras que la tutela del ambiente se centraría en el equilibrio ecológico. El art. 2 del *Codice* determina que los bienes paisajísticos son parte del patrimonio cultural, junto al resto de bienes culturales. En la Sentencia 367 de 2007, la Corte Constitucional destaca la íntima ligazón entre el paisaje y el ambiente en su vertiente visual, sin olvidar la cuestión cultural, y justifica la asunción estatal de competencias exclusivas en materia de tutela del paisaje.

<sup>30</sup> Nótese que cuando se habla de competencias «concurrentes» en Italia ello supone que los principios normativos fundamentales los fija el Estado y las Regiones pueden aprobar legislación de desarrollo y asumir la gestión (art. 117.3 de la Constitución italiana). Véase A. D'Arena (2007, pág. 14).

<sup>31</sup> P. Marzaro (2011), *L'amministrazione del paesaggio*, Torino: Giappichelli Editore, pág. 38.

ción a la puesta en valor, que daría cobertura a acciones no estrictamente conservativas<sup>32</sup>. Se ha dicho, por otra parte, que la puesta en valor debería limitarse a la recuperación de espacios paisajísticos degradados<sup>33</sup>, perspectiva excesivamente reduccionista que condenaría a las regiones a una función marginal.

La primera versión del *Codice*, aprobada en 2004, ya bajo el nuevo marco constitucional, aborda la regulación del paisaje de manera autónoma, completa e integral. La norma define al paisaje en su art. 2.3 como el conjunto de «bienes inmuebles y áreas indicadas en el art. 134, en cuanto constituyen expresiones de los valores históricos, culturales, naturales, morfológicos y estéticos del territorio, así como aquellos otros bienes individualizados por la Ley o en base a la Ley»<sup>34</sup>. Se combinan en el concepto los elementos ambientales y culturales con los geográficos y la belleza. La doctrina destaca también el factor identitario como valor relevante para la cualificación de los espacios paisajísticos<sup>35</sup>; en este sentido, el art. 131.1 del *Codice* complementa la definición anterior, indicando que «por paisaje se entiende el territorio expresivo de la identidad, cuyas características derivan de la acción de los factores naturales y humanos, y de sus relaciones»<sup>36</sup>.

La *Commissione Settis*<sup>37</sup>, encargada de elaborar la segunda reforma del *Codice* que conducirá a la versión vigente de 2008, apostó decididamente por una visión expansiva del concepto de tutela paisajística, realizando propuestas netamente centralizadoras<sup>38</sup>; sus tesis encontraron un decisivo apoyo en la Sentencia de la Corte Constitucional nº 367 de 7 de noviembre de 2007, que recordaba el valor

<sup>32</sup> S. Amorosino (2001), «Commento agli articoli 138-165», en Cammelli (dir.), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Commento al testo unico approvato con il d. leg. 29 ottobre 1999, n. 490*, Bologna: Il Mulino.

<sup>33</sup> T. Alibrandi y P. G. Ferri (2001), *I beni culturali ed ambientali*, Milano: Giuffrè.

<sup>34</sup> C. Marzuoli (2008), «Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali», *Aedon*, 3, señala que el objeto es el territorio en su integridad, en la forma en que es percibido en un cierto momento y en función de la necesidad de recuperación, recualificación y realización de objetivos de calidad, bajo una perspectiva dinámica.

<sup>35</sup> P. Marzaro (2011, pág. 37) y G. Sciullo (2007).

<sup>36</sup> Este precepto fue modificado por el art. 2 del Decreto legislativo 63 de 2008. En la versión anterior, definía al paisaje como: «[...] una parte homogénea del territorio cuyos caracteres derivan de la naturaleza y la historia humana, o de sus recíprocas relaciones». La definición había sido criticada por la doctrina dada la falta de concreción del término «homogéneo». Véase R. Priore (2005). Señalaba M. Aprile (2005), «Il paesaggio tra natura e storia umana», *Aedon*, 3, que «homogéneos» son todos los paisajes de la tierra, por lo que el concepto solo cobra sentido si la homogeneidad era la identitaria.

<sup>37</sup> Comisión ministerial integrada por expertos y dirigida por el profesor Salvatore Settis, encargada de elaborar el proyecto de reforma del *Codice* de 2008. Sobre sus propuestas centralizadoras, véase C. P. Santacroce (2009), «La gestione dei vincoli paesaggistici tra ripensamenti centripeti e (ri)formulazioni legislative centrifughe», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1-2, págs. 221-225.

<sup>38</sup> G. Cartei (2008).

primario y absoluto del paisaje, y situaba la función tutelar del Estado en una posición prevalente en detrimento de las potestades regionales<sup>39</sup>. El planteamiento centralizador se concreta en varias de las modificaciones incorporadas al *Codice*, como la recualificación del poder estatal de individualizar los bienes paisajísticos ante la inactividad regional, que pasa de ser una potestad de sustitución a un poder autónomo y concurrente, o la obligatoriedad de la elaboración conjunta de los planes paisajísticos.

Las propuestas de la *Commissione Settis* iban de hecho mucho más allá, pero se vieron limitadas primero en sede de *Conferenza unificata*<sup>40</sup>, y luego en la tramitación parlamentaria, donde la posición de las regiones prevaleció en un ámbito fundamental como es la regulación de la autorización paisajística. Así, en contra de las propuestas de la *Commissione*, se degradó el valor del informe estatal en el procedimiento autorizatorio de vinculante a preceptivo, y se reconoció la posibilidad de resolver el expediente en ausencia de dicho informe, transcurrido el plazo de emisión. El viraje se observa también en la desaparición de la potestad estatal de emitir informe vinculante previo cuando la autorización paisajística sea delegada en los municipios. En suma, lo que arrancó bajo el prisma de una fuerte reestatalización de las políticas paisajísticas, se quedó a medio camino e incluso, en algunos aspectos, experimentó una cierta regresión de contenido centrífugo<sup>41</sup>.

Hay que apuntar, finalmente, que la salvaguardia del paisaje, aun cuando se inserta en la dialéctica competencial estatal-regional comentada, es una cuestión eminentemente transversal y policéntrica en la que existen múltiples referentes

<sup>39</sup> Esta sentencia resuelve un recurso de las regiones de la Toscana y del Piemonte respecto a algunas disposiciones incorporadas al *Codice* en la reforma de 2006. Declara que el paisaje es tutelado por la Constitución (art. 9) como valor primario y absoluto, por lo que su tutela es responsabilidad exclusiva del Estado. La competencia compartida queda para la valorización del paisaje y, en concreto, para la planificación paisajística y su gestión. Véase M. Immordino (2008), «La dimensione forte della esclusivita' della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 2007», *Aedon*, 1. La prevalencia del interés paisajístico se observa también en sentencias dictadas con motivo de la aprobación de leyes regionales en materia urbanística y de ordenación territorial. Véase P. Marzaro (2011, págs. 13-15). Sentencias anteriores venían apuntando en esta misma línea: Sentencia de la Corte Constitucional de 20 de abril de 2006, n. 182, relativa a la Ley de la Toscana de 3 de enero de 2005, n.º 1, que declara inconstitucional por matizar algunas disposiciones del *Codice* con el resultado de reducir las potestades estatales en el marco de la planificación paisajística. Véase C. P. Santacroce (2008), «Osservazioni sul tema degli accordi tra Stato e regioni nell'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1-2, págs. 237-252.

<sup>40</sup> Órgano consultivo constituido por el Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, 281, que integra en sede conjunta a la Conferenza Stato-Regioni y la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali. Informa en materias en las que están concernidas varias administraciones territoriales.

<sup>41</sup> C. P. Santacroce (2009, págs. 238-249).

institucionales<sup>42</sup>. Todos los poderes públicos están implicados en esta tarea, incluidos los ayuntamientos, entes provinciales, entes de gestión de parques naturales, entre otros. Por ello la Corte Constitucional eleva el principio de cooperación a la categoría de valor fundamental<sup>43</sup>.

### III. LA INDIVIDUALIZACIÓN DEL PAISAJE Y DE LOS BIENES PAISAJÍSTICOS

El *Codice* recoge tres tipologías de bienes protegidos por sus valores paisajísticos. La primera la integran un conjunto de espacios protegidos por determinación legal: costas, ríos, lagos, alta montaña, glaciares, espacios naturales protegidos, bosques, volcanes, zonas de interés arqueológico, entre otros (art. 142)<sup>44</sup>. Junto a estos, se encontrarían los bienes paisajísticos que se protegen a partir de una declaración de notable interés público (art. 136)<sup>45</sup>. Finalmente, la tercera categoría se refiere a otros espacios designados directamente por los planes paisajísticos (art. 143.1, i). Estos últimos pueden incluir, en términos no tanto de tutela, sino de puesta en valor, áreas degradadas o sin valor paisajístico singular que presenten elementos naturales e identitarios que deben preservarse; también espacios donde se prevea la creación de nuevos valores paisajísticos (art. 131.5). Con ello se presta atención a los paisajes cotidianos, en línea con las concepciones de la Convención de Florencia.

Los bienes protegidos por determinación legal suelen ser amplias extensiones de territorio cuya localización y perímetro debe ser previamente delimitado, lo que corresponde a la planificación paisajística conjunta<sup>46</sup>. La jurisprudencia mantiene, no obstante, que, en ausencia de plan, la protección de estos espacios resultaría también aplicable, salvo que resultara imposible inferir el ámbito prote-

<sup>42</sup> A. Crosetti y D. Vaiano (2009, pág. 191).

<sup>43</sup> Sentencias de la Corte Constitucional de 25 de octubre de 2000, n° 437, y de 8 de julio de 1998, n° 15, entre otras.

<sup>44</sup> Como señala G. Sciuolo (2012), «I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio», *Aedon*, 1-2, son áreas originariamente protegidas por sus valores ambientales, que se integran en la disciplina paisajística por su interés estético-cultural y su pertenencia a una tipología territorial-geográfica, cuya concreción no precisa de ulterior actividad de discernimiento. Se estima que abarcan cerca del 50% de Italia.

<sup>45</sup> Según el art. 136 del *Codice*, se trataría de: a) espacios con belleza natural, singularidad geológica o memoria histórica, incluyendo árboles monumentales; b) villas, jardines y parques que se distinguen por su belleza poco común; c) complejos de bienes inmuebles que conforman un aspecto característico con valor estético y tradicional, incluidos los centros y núcleos históricos; d) bellezas panorámicas y puntos de vista o mirador, accesibles al público.

<sup>46</sup> S. Amorosino (2010, pág. 104).

gido a partir de una actividad administrativa preliminar de discernimiento<sup>47</sup>. Los planes, además de delimitar estos bienes, deben desarrollar la normativa paisajística aplicable en cada uno de ellos.

La individualización mediante declaración de notable interés público se realiza por parte de la Administración regional, previa intervención de una comisión mixta<sup>48</sup> a quien corresponde realizar una propuesta de protección. Durante la fase de estudio pueden adoptarse medidas cautelares. El procedimiento no destaca por contener elementos avanzados de participación pública; discurre por parámetros clásicos, en los que la Administración notifica las actuaciones a los interesados, anuncia el trámite en dos diarios de amplia difusión, y procede a la publicación oficial de los resultados. Finalizadas las actuaciones, la Administración regional debe formalizar la declaración en unos plazos relativamente breves, que no deben superar los dos meses desde el inicio del expediente.

Aunque el protagonismo de las regiones parece claro en este procedimiento, lo cierto es que el *Codice* atribuye al Estado una importante función armonizadora, toda vez que le otorga la potestad de promover directamente la tutela del bien paisajístico. En el texto de 2004, esta fórmula no estaba contemplada, ya que solo se otorgaba al Estado una potestad de sustitución, de ejercicio facultativo, en caso de inactividad por parte de la región<sup>49</sup>. Con la reforma de 2006, dicha intervención sustitutoria pasó a ser obligatoria, aunque también en caso de inactividad, lo que supuso un refuerzo de la posición estatal. El texto vigente de 2008 reorienta definitivamente la cuestión, al atribuir al Estado la prerrogativa de aprobar la declaración de manera directa, concurrente y no por sustitución. Se crea así una superposición competencial que hace innecesaria la regulación de un régimen específico para afrontar los casos de inactividad regional<sup>50</sup>. Cuando es el Estado el que lleva la iniciativa y efectúa la declaración, la región interviene en el procedimiento con la emisión de un informe no vinculante cuya ausencia no interrumpe la tramitación<sup>51</sup>.

El tercer mecanismo de individualización paisajística se configura directamente a partir de la planificación conjunta entre el Estado y las regiones; los planes, además de completar la regulación de los bienes declarados *ex lege* o por

<sup>47</sup> G. Sciallo (2012) refiere numerosas sentencias de tribunales regionales en este sentido.

<sup>48</sup> Su función principal es elaborar una propuesta técnica. Su integración es mixta, con presencia de la autoridad regional (dirección regional), la administración periférica estatal (superintendencia), y un máximo de seis profesionales nombrados por la región (arts. 137 y 138 del *Codice*).

<sup>49</sup> Art. 82 del Decreto de 24 de julio de 1977, n. 616.

<sup>50</sup> P. Marzaro (2011, pág. 10).

<sup>51</sup> C. P. Santacroce (2011), «Sul potere ministeriale di imposizione dei vincoli paesaggistici», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1, págs. 101 y 110-114, afirma que el legislador de 2008 optó por una «duplicación perfecta del poder administrativo de imposición del gravamen paisajístico».

decisión administrativa, pueden incluir paisajes ordinarios, cotidianos y no excepcionales, incluso degradados, así como espacios en los que se prevé la creación de nuevos paisajes. Con ello se amplía el alcance de las políticas paisajísticas, que se extienden a todo el territorio, y se permite a las regiones extender la protección a espacios de interés identitario.

El proceso de individualización de los bienes paisajísticos descrito, con independencia de la fórmula utilizada, plantea algunos interrogantes en cuanto al carácter constitutivo o declarativo de las limitaciones al derecho de propiedad y, en íntima relación con ello, sobre la naturaleza de la discrecionalidad en los procesos de toma de decisión<sup>52</sup>.

Respecto a la primera de las cuestiones, el Consejo de Estado italiano dejó claro, en una importante resolución de 2004<sup>53</sup>, que la imposición de limitaciones no constituye una restricción expropiatoria de derechos, ya que los activos paisajísticos son categorías que disfrutan de un interés público originario. La disciplina constitucional sitúa al paisaje como un valor estético-cultural primario del ordenamiento, por lo que no se pueden considerar antijurídicamente limitados derechos que en realidad ya lo estaban de raíz. La creación de gravámenes por razones paisajísticas tendría, por tanto, un carácter eminentemente declarativo.

Existe, por otra parte, un amplio consenso en que la individualización de los bienes paisajísticos es el resultado de una actividad cognitiva que se corresponde con un análisis discrecional de carácter técnico, aunque algunos autores advierten de la presencia de elementos que van más allá de lo meramente técnico. Esto

<sup>52</sup> Como destacan A. Crosetti y D. Vaiano (2009, págs. 217-218), la consideración «declarativa» del vínculo paisajístico se deriva de la doctrina de la «originarietà», según la cual los bienes paisajísticos serían una categoría «originariamente de interés público». Su individualización vendría a reconocer sus cualidades intrínsecas a partir de un juicio de discrecionalidad técnica, por lo que no supone limitación alguna de derechos preexistentes. Otros autores apuntan al carácter constitutivo de la declaración, y observan incluso componentes de política paisajística en la decisión: F. De Leonardis (2005), «Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica», *Diritto Amministrativo. Rivista Trimestrale*, 4, pág. 889. Al menos, como señala V. G. Pagliari (2006), «Permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica», disponible en: [http://www.pausania.it/files/relaz\\_pagliari.pdf](http://www.pausania.it/files/relaz_pagliari.pdf), la individualización sería el resultado de una valoración discrecional mixta (preferentemente técnica pero con algún margen de apreciación). G. Crepaldi (2014), «Il regime vincolistico dei beni paesaggistici», en R. Ferrara y M. A. Sandulli (dirs.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano: Giuffrè, pág. 481, confirma esta posición. La asunción de estas tesis supondría que la imposición de gravámenes paisajísticos tendría consecuencias indemnizatorias. A esto se viene negando la Corte Constitucional desde su Sentencia 56 de 1968. Véase A. Gigli (2015), «La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari [commento a Consiglio di Stato, Sez. V, 23 luglio 2015, n. 3652]», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pág. 211.

<sup>53</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 de noviembre de 2004, 7667. Véase G. Cartei (2008).

último se relaciona con la obligación de evaluar los resultados de la participación pública, las consultas a otras administraciones, así como con la necesidad de ponderar otros intereses e incluso ciertos componentes de política cultural, ambiental y propiamente paisajística<sup>54</sup>.

Esta posición, sin embargo, cede ante la prevalencia del interés paisajístico, que se beneficia del máximo rango constitucional, lo que impone una valoración puramente técnica como suscribe el Consejo de Estado. Las autoridades no pueden realizar un balance entre los diferentes intereses en presencia, ya que existe un interés prioritario al que todos los demás deben someterse. La Administración debe limitarse a identificar los caracteres distintivos del paisaje y disciplinar su conservación con criterios exclusivamente técnicos<sup>55</sup>.

#### IV. LA PLANIFICACIÓN PAISAJÍSTICA CONJUNTA COMO HERRAMIENTA PARA LA COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS

##### 1. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

En Italia existe una forma embrionaria de planificación paisajística desde la Ley 1497 de 1939 sobre la protección de las bellezas naturales. Aquella planificación, de carácter territorial, permitía disciplinar los usos del territorio atendiendo a su valor escénico y panorámico; el objetivo era evitar usos fragmentarios que pudieran perjudicar la belleza de los bienes paisajísticos excepcionales<sup>56</sup>.

Los planes eran elaborados por el Estado, aunque su aprobación era facultativa; su contenido era bastante limitado para evitar su superposición con la planificación urbanística, aunque podían establecer prohibiciones y limitaciones de usos. Ni mucho menos se pretendía regular todo el territorio, sino solo aquellos espacios de mayor relevancia, lo que pone de manifiesto una visión estática y conservativa, propia de la concepción del paisaje en aquella época. La eficacia de estos instrumentos fue más bien escasa, puesto que solo llegaron a aprobarse trece planes paisajísticos con un contenido y alcance muy reducido<sup>57</sup>.

Con la «Ley Galasso» de 1985 la planificación se refuerza y pasa a ser obligatoria, aunque ahora de la mano de las regiones. Los nuevos planes contienen una normativa específica de uso y puesta en valor tanto de los bienes individuales

<sup>54</sup> A. Crosetti y D. Vaiano (2009, págs. 207-210).

<sup>55</sup> G. Sciuillo (2012).

<sup>56</sup> R. Chieppa (2008), «Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lg. 26 marzo, n. 63», *Aedon*, 3.

<sup>57</sup> A. Crosetti y D. Vaiano (2009, págs. 247-248).

como de los conjuntos paisajísticos<sup>58</sup>. Queda superada la concepción individualista que caracterizaba a la legislación anterior; el enfoque es ahora el territorio globalmente considerado y no tanto los bienes aislados de gran belleza. La tutela es también más amplia, ya que comprende los valores ambientales, culturales e históricos<sup>59</sup>.

En realidad, la ley potencia este instrumento porque pretende superar la visión tradicional de la tutela del paisaje, que se había centrado casi en exclusiva en el llamado «vincolo paesagistico», es decir, en el establecimiento de limitaciones, restricciones y gravámenes a la propiedad solo superables mediante autorización. Se abre paso un planteamiento prospectivo, que toma como referencia la necesidad de programar el desarrollo territorial y su evolución. Los planes paisajísticos están llamados a acompañar a los planes urbanísticos y territoriales en la dirección de todo este proceso, bajo una dialéctica de conservación-transformación.

Bajo esta legislación, la planificación del paisaje parte del reconocimiento de los elementos morfológicos del territorio y plantea la conservación de sus caracteres constitutivos; se ocupa de la recualificación de los paisajes degradados, ordenando medidas de recuperación y mejora, así como de la creación de nuevos espacios paisajísticos; además, establece las líneas fundamentales que deben regir la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, asegurando que los usos en el territorio se desarrollen de manera compatible con el paisaje. El plan sustrae con ello funciones de naturaleza urbanística, tradicionalmente asignadas a las Administraciones locales<sup>60</sup>.

Pese a lo avanzado de esta normativa, su aplicación tampoco fue homogénea. La inactividad de muchas regiones hizo que la mayoría de los planes fueran aprobados una década después de la fecha en que debían haber estado disponibles, y muchas veces gracias a la potestad de sustitución que la ley otorgaba al Estado frente a la inactividad de las regiones. Naturalmente, todo ello tuvo como resultado notables agresiones al paisaje que perduran en la actualidad<sup>61</sup>.

Agotadas las posibilidades de la «Ley Galasso», el siguiente impulso se produce en 2004 con la aprobación del *Codice*. Si algo caracteriza a la nueva

<sup>58</sup> G. Sciullo (2007).

<sup>59</sup> Como señala J. L. Bermejo Latre (2002), *La pianificazione del paesaggio. I piani paesistici e la nuova tutela delle risorse naturali*, Maggioli Ed., pág. 100, «la legge Galasso constituye el inicio de una nueva forma de concebir la tutela del paisaje y del ambiente, de integrar la política urbanística y ambiental, y como consecuencia, genera una nueva especie de planificación». Su gran aportación es ir más allá de la determinación de disposiciones concretas para la protección del bien paisajístico, pretendiendo abarcar amplios espacios territoriales en los que se configura una disciplina integral del territorio, que incluye medidas de conservación y de puesta en valor.

<sup>60</sup> G. Cartei (2008).

<sup>61</sup> A. Crosetti y D. Vaiano (2009, pág. 251) comentan los casos de Calabria y Sicilia, como paradigmáticos de esta situación.



legislación paisajística es precisamente la configuración de la planificación como elemento central del sistema de tutela y puesta en valor del paisaje. La aprobación de los planes se configura en un primer momento como una potestad facultativa, pero el deseo de potenciar este instrumento tiene su reflejo en la primera revisión del *Codice* en 2006, que introduce notables incentivos para su elaboración buscando la complicidad de las regiones<sup>62</sup>. En concreto, la norma optó por degradar el valor del informe de la superintendencia estatal<sup>63</sup> en los procedimientos de autorización paisajística, que pasaba de vinculante a preceptivo, con la condición de que el plan hubiera sido ya aprobado. Junto a ello, se abría la posibilidad de delegar la autorización en los ayuntamientos al disponer de un régimen jurídico más completo gracias a la existencia del plan.

Con la reforma de 2008, la planificación conjunta pasa a ser obligatoria y se otorga una participación decisiva al Estado, lo que se ha interpretado como una de las principales manifestaciones del intento recentralizador que caracteriza a la segunda reforma del *Codice* como resultado de los trabajos de la *Commissione Settis*<sup>64</sup>. La posición central de la planificación paisajística en el sistema está fuera de toda duda. Los planes tienen un contenido normativo vinculante tanto para los poderes públicos como para los particulares. Sus determinaciones afectan a todos bienes paisajísticos y abarcan la totalidad del territorio. Cada región italiana debe contar con su propio plan paisajístico, comprensivo de todo su territorio. El objeto de protección es amplísimo: todo el espacio territorial es paisaje y como tal debe ser ordenado mediante un método de evaluación unitario que contemple las necesidades de conservación y las transformaciones posibles, necesarias y deseables<sup>65</sup>.

Cuestión distinta es la calidad real de esta planificación, que ha sido puesta en cuestión por algún sector doctrinal<sup>66</sup>, así como su utilidad real, habida cuenta del escaso número de planes aprobados: tras quince años de vigencia del *Codice*

<sup>62</sup> P. Marzaro (2011, pág. 9).

<sup>63</sup> Las superintendencias son órganos administrativos desconcentrados de la administración del Estado. *La Soprintendenze per i beni archeologici, architettonici e paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici*, está prevista en el art. 18 del Decreto de 26 de noviembre de 2007, n. 233, que aprueba el «regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali».

<sup>64</sup> La menor injerencia estatal en la fase de gestión (autorización paisajística) se compensa con la decisiva participación en la fase de planificación, donde el Estado pasa a codificar el contenido prescriptivo de plan paisajístico. C. P. Santacroce (2012), «Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrative complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 3, págs. 611-613.

<sup>65</sup> N. Vettori (2017), «Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia», *Aedon*, 1.

<sup>66</sup> S. Florio (2016), «L'autorizzazione paesaggistica in Italia: un pilastro instabile», *Dereito*, v. 25, 1, pág. 54.

solo han entrado en vigor cuatro planes paisajísticos regionales: Puglia, Toscana, Piamonte y Friuli-Venecia Julia<sup>67</sup>, lo que apenas alcanza a un 20% del total.

Estamos, en cualquier caso, ante una herramienta jurídica de gran interés; un instrumento que representa un destacado modelo de integración competencial, acrecienta el valor del paisaje como objeto prioritario de protección y ofrece un marco jurídico adaptado a cada espacio. En nuestra opinión, la configuración en Italia de la planificación paisajística como elemento central y prevalente constituye una interesante aportación para la profundización de las políticas paisajísticas en España, por cuanto sitúa al paisaje en el centro del sistema de tutela y puesta en valor del territorio.

## 2. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y CONTENIDOS

El plan paisajístico se concibe como el principal instrumento de colaboración entre las Administraciones responsables de la tutela y puesta en valor del paisaje<sup>68</sup>. Es, no obstante, un documento complejo que precisa de un alto grado de entendimiento y capacidad de concertación<sup>69</sup>. La utilización legal del término «planificación conjunta» (*elaborazione congiunta*) no es casual. Se corresponde con un modelo de colaboración reforzada que va más allá que otros mecanismos basados en el entendimiento mutuo (*elaborazione d'intesa*). Este último procedimiento presupone la elaboración autónoma del documento por parte de una de las entidades, al que el resto presta conformidad. El sistema de elaboración conjunta, sin embargo, constituye un modelo de codecisión<sup>70</sup>.

Una vez iniciado el trámite de elaboración del plan se suscribe un convenio regulador entre las Administraciones estatal y regional, en el que se fija la metodología del trabajo de elaboración conjunta<sup>71</sup>. El acuerdo da paso a un trabajo técnico dirigido por una comisión de expertos paritaria (igual número de miembros

<sup>67</sup> Ministerio dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2017), «Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio», págs. 179 y ss. En particular, pág. 215. Disponible en: <http://soprintendenza.pdve.beniculturali.it/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-sullo-stato-delle-Politiche-per-il-Paesaggio-2017.pdf>. Acceso el 30/1/2019.

<sup>68</sup> C. P. Santacroce (2012, pág. 607) señala que el legislador introduce un «principio de colaboración necesaria», de modo que el poder de planificación queda fraccionado de manera paritaria al Estado y las regiones.

<sup>69</sup> Con respecto a los mecanismos de elaboración conjunta del plan, véanse R. Chieppa (2008) y P. Marzaro (2011, pág. 27).

<sup>70</sup> C.P. Santacroce (2008, pág. 248). N. Vettori (2017).

<sup>71</sup> Se trata de un acuerdo interadministrativo que pertenece a la subespecie de los «acuerdos organizativos», aunque en la práctica se asemeja a un protocolo de intenciones de naturaleza más política que administrativa. Esto se ve, por ejemplo, en el hecho de que el incumplimiento de sus determinaciones no tiene consecuencias extraprocesales. C. P. Santacroce (2012, págs. 614-617).

nombrados por el Estado y la región), que elaborará un documento preliminar de planeamiento que la doctrina califica como «atto amministrativo complesso»<sup>72</sup>.

La falta de acuerdo en el seno de la comisión supondría un serio problema en el procedimiento de planificación. La discrepancia es difícil que acontezca con relación a los bienes declarados de notable interés público, puesto que su régimen jurídico viene en buena medida predeterminado fuera del plan. Sin embargo, en lo que respecta a los bienes protegibles *ex lege* y aquellos que protege directamente la planificación, el desacuerdo podría conducir a una situación de bloqueo.

El Estado puede superar esa situación ejerciendo la potestad de sustitución que le confiere el art. 5.7 del *Codice*, es decir, aprobando unilateralmente el plan. El ejercicio de esta facultad, sin embargo, presenta algunas restricciones, ya que el art. 143.2 limita el alcance del documento de planificación resultante a la regulación de los bienes de notable interés público y los protegidos *ex lege*, quedando al margen los bienes paisajísticos que podría designar directamente el plan (áreas degradadas, de mejora, etc.)<sup>73</sup>.

La participación pública tiene un desarrollo limitado en el procedimiento, aunque en la legislación regional se pueden observar algunas fórmulas interesantes. Con carácter general, la participación vertical entre el Estado, las regiones y los entes locales se plantea normalmente mediante la firma de protocolos de intereses, acuerdos de programación o en el marco de proyectos integrados de paisaje. La participación horizontal, que da la bienvenida a los ciudadanos, tanto individualmente como asociados, se configura a través de la participación de expertos, la audiencia a grupos de interés (operadores turísticos, productores, agricultores, etc.), la creación de órganos participativos y la realización de conferencias, talleres o encuestas durante el proceso de elaboración del plan<sup>74</sup>.

Los planes paisajísticos son representativos de un modelo de zonificación propio de la ordenación territorial y urbanística; distribuyen los espacios en sectores en función de la tipología, relevancia e integridad de sus valores paisajísticos (arts. 135.2 y 145.1.d del *Codice*), con el objetivo de garantizar su calidad y salvaguardar su identidad (art. 131). Contienen previsiones dirigidas a recuperar las áreas comprometidas o degradadas (art. 143.1.g) y diseñan incentivos para su recuperación (arts. 143. 9); no están tampoco exentos de un contenido programático dirigido a la creación de «nuevos valores paisajísticos coherentes e integrados» (art. 6.1)<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Se trata de un acto administrativo conjunto que resulta de una suma de declaraciones de voluntad que concurren a formar el acto. Esta categoría tiene importantes consecuencias prácticas. Por ejemplo, si el acto fuera recurrido en vía contenciosa, ambas administraciones deberían ser notificadas para poder defender sus posiciones. C. P. Santacroce (2012, pág. 621).

<sup>73</sup> P. Marzaro (2011, pág. 35).

<sup>74</sup> N. Vettori (2017).

<sup>75</sup> G. Sciallo (2007).

El plan tiene un contenido descriptivo, prescriptivo y propositivo. El primer nivel se corresponde con una labor de reconocimiento e identificación del territorio que exige analizar sus características históricas, naturales, histórico-identitarias, estéticas y sus interrelaciones<sup>76</sup>; también se estudian las dinámicas de transformación, los factores de riesgo y vulnerabilidades, y se definen los objetivos de calidad paisajística. Todo ello permite individualizar y delimitar los bienes paisajísticos (art. 143.1).

En la escala prescriptiva, el plan determina las normas de tutela y uso del territorio, las medidas de conservación y, donde sea necesario, los criterios de gestión y acciones de valorización. Se configura así como un instrumento que condiciona el desarrollo urbanístico tomando como punto de referencia su adecuación al paisaje. En otras palabras, el plan permite orquestar la correcta inserción de cualquier actuación transformadora del territorio en el contexto paisajístico (art. 143.1.h)<sup>77</sup>. Tiene además una gran trascendencia para modular el régimen autorizatorio en espacios degradados y respecto a las intervenciones menores sobre el paisaje (art. 143.4).

Finalmente el plan debe relacionar una serie de medidas propositivas que pasan por el diseño de intervenciones de recuperación y recualificación de áreas comprometidas o degradadas, o por el establecimiento de criterios para la transformación del territorio bajo la premisa del desarrollo sostenible<sup>78</sup>.

### 3. RELACIÓN CON EL RESTO DE PLANIFICACIÓN DE ALCANCE TERRITORIAL

Tal como recoge el *Codice* (art. 145.3), y confirma la jurisprudencia constitucional<sup>79</sup>, los planes paisajísticos tienen una posición prevalente frente a la planificación urbanística y territorial, sectorial y ambiental, aunque cumplen también una función de coordinación (art. 145.2)<sup>80</sup>. Algún autor los ha definido

<sup>76</sup> N. Vettori (2017).

<sup>77</sup> N. Vettori (2017).

<sup>78</sup> R. Chieppa (2008). También A. Serritiello (2013a).

<sup>79</sup> Sobre la prevalencia del plan paisajístico respecto al territorial y urbanístico, véase la Sentencia 180 de 2008, respecto de la Ley 3 de 2007 del Piemonte; respecto al carácter jerárquicamente superior con relación a la planificación ambiental, citamos la Sentencia 272 de 2009, sobre la Ley 34 de 2007, del Parque natural regional de los Alpes de la Liguria, y la Sentencia 193 de 2010, sobre de la Ley 19 de 2009 del Piemonte, de tutela de las áreas naturales y la biodiversidad regional. Véase P. Marzaro (2011, págs. 15-21).

<sup>80</sup> S. Civitarese (2005), «La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione», *Aedon*, 3, alerta del riesgo de que a través de la planificación paisajística el Estado se entrometa en la programación del desarrollo urbano, territorial y en la potestad edificatoria.

como una verdadera «Constitución del territorio»<sup>81</sup>, idea que también acoge la «Carta nazionale del paesaggio» elaborada por el Osservatorio Nazionale per la Qualità del Paesaggio<sup>82</sup>. Este valor casi supremo se manifiesta en la necesidad de adaptar todos los planes a las previsiones del plan paisajístico y en el hecho de que sus determinaciones, en caso de conflicto, siempre prevalecen<sup>83</sup>.

La prevalencia del plan paisajístico frente a la planificación ambiental fue una cuestión controvertida hasta la reforma del *Codice* de 2006. La primera versión de esta norma no resultaba concluyente y la Ley de delegación de funciones ambientales de 15 de diciembre 2004, n. 308<sup>84</sup>, disponía que las limitaciones establecidas por la planificación paisajística decaían en los parques nacionales y regionales en el momento en que se aprobara el plan del parque. Además, la Ley marco sobre áreas protegidas de 6 de diciembre de 1991, n.º 394<sup>85</sup>, señalaba que dicho plan vendría a sustituir a los planes paisajísticos, territoriales, urbanísticos, así como a cualquier otro tipo de planificación previa que pudiera afectar al espacio.

La desconexión entre ambas normativas fue corregida primero por el art. 145.3 del *Codice Urbani* en su versión de 2006, según el cual: «[...] en lo que se refiere a la tutela del paisaje, las disposiciones de los planes paisajísticos son en todo caso prevalentes sobre las disposiciones contenidas en cualquier planificación con incidencia territorial, incluida aquella aprobada por los entes gestores de las áreas protegidas». Ese mismo año, el *Codice del paesaggio* fue reformado incorporando idéntica previsión. La doctrina concluyó que a partir de este momento la normativa anterior había quedado implícitamente derogada por efecto de la norma posterior<sup>86</sup>.

La posición privilegiada de los planes paisajísticos no es, sin embargo, absoluta. Opera únicamente respecto de las cuestiones directamente relacionadas con el paisaje; en todo lo demás, prevalece la planificación más específica. En el caso de la planificación ambiental existe una limitación adicional, puesto que el art. 145.3 del *Codice* reduce la prioridad al contenido referido a la «tutela» del paisaje, excluyendo implícitamente las previsiones relacionadas con su puesta en valor. Con todo, existe un cierto riesgo de superposición o conflicto de regulaciones ante la dificultad de delinear con exactitud el alcance de aquello que puede

<sup>81</sup> C. Marzuoli (2008).

<sup>82</sup> *Carta Nazionale del Paesaggio. Elementi per una Strategia per il Paesaggio Italiano* (2018), Roma: Gangemi Editore.

<sup>83</sup> S. Civitarese (2005).

<sup>84</sup> Art. 9.1.d) de la Ley de 15 diciembre 2004, n. 308: *Legge delega al Governo per il riordinamento, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*.

<sup>85</sup> Art. 12.7: *Legge quadro sulle aree protette* (versión actualizada al D.L. n. 262/2006 y al DPR de 16 de abril de 2013).

<sup>86</sup> S. Amoroso (2006).

considerarse como valor paisajístico y lo que se corresponde con la protección ambiental, del ecosistema y de la biodiversidad.

Todo lo dicho parece situar las relaciones entre el plan paisajístico y el resto de planes bajo el principio jerárquico. Esta calificación, sin embargo, no es pacífica. La misma Corte Constitucional cuenta con pronunciamientos contradictorios. Así, mientras la Sentencia de 19 de mayo de 2008, n. 180, FJ 3º, afirma que la prevalencia de los intereses paisajísticos se deriva del «principio de jerarquía entre los instrumentos de planificación de los diferentes niveles territoriales», la Sentencia de 28 de junio de 2004, n. 196, FJ 23º, establece que esa condición «no concede una preferencia absoluta en una hipotética escala jerárquica de valores constitucionales, sino que obliga a la Administración a garantizar un equilibrio entre los valores en conflicto». Alguna jurisprudencia anterior, de hecho, mantenía que la política paisajística debía contemplar, al menos en parte, las implicaciones derivadas del desarrollo socioeconómico del territorio (Sentencia de 1 de abril de 1985, n. 94). También hay llamadas a respetar el principio de lealtad institucional y cooperación, en un contexto de competencias concurrentes (Sentencia de 25 de octubre de 2000, n. 437)<sup>87</sup>.

## V. GESTIÓN DEL PAISAJE: SUJECCIÓN DE LOS USOS DEL TERRITORIO A AUTORIZACIÓN PAISAJÍSTICA

### 1. RÉGIMEN GENERAL

Las actuaciones públicas o privadas que puedan tener incidencia sobre el paisaje se sujetan a una evaluación previa que conduce eventualmente al otorgamiento de la autorización paisajística<sup>88</sup>. La obtención de este título es condición previa indispensable para el inicio de cualquier obra o actuación en zonas paisajísticas protegidas, cualquiera que sea el título del que se derive su protección.

El régimen jurídico actual de la autorización paisajística es heredero del establecido por el Decreto Legislativo de 29 de octubre de 1999, n. 490, que aprobó el texto único de los bienes culturales y ambientales, el cual a su vez estaba fuertemente influenciado por la Ley *Galasso* de 1985. Bajo esta normativa, la autorización debía tramitarse en una doble fase, primero ante la Administración regional o local (por delegación), y luego ante la Administración estatal; el *Codice* de 2004, en su art. 146, impuso, sin embargo, un procedimiento unitario con participación conjunta de ambas Administraciones. Por otra parte, la normativa precedente solo se preocupaba del factor ambiental y del aspecto exterior de las

<sup>87</sup> Véase el comentario de estas sentencias que realiza G. Cartei (2008).

<sup>88</sup> M. L. Schiavano (2014), «Il regime autorizzatorio dei beni paesaggistici», en R. Ferrara y M. A. Sandulli (dirs.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo III, Milano: Giuffrè, págs. 513-568.

construcciones; el *Codice* amplía el foco y toma como referencia todo el territorio de acuerdo con lo establecido en la planificación paisajística.

La autorización paisajística no sustituye a las que tienen por objeto la comprobación de las condiciones sectoriales del proyecto (industriales, energéticas, etc.), ni a las que controlan la compatibilidad urbanística (licencia de obras). Estas se tramitan de manera paralela, siendo la primera condición de eficacia de las segundas<sup>89</sup>. Solo las intervenciones en áreas degradadas del paisaje o en zonas de interés paisajístico protegidas *ex lege* pueden quedar exentas siempre que así lo establezcan los planes (art. 143 del *Codice*). La legislación sectorial ha incorporado alguna exención adicional para favorecer algunas políticas, como ha ocurrido con la implantación de redes de comunicaciones y de telefonía móvil<sup>90</sup>.

La competencia para otorgar este título reside en la Administración regional, que la puede delegar en otros entes territoriales, singularmente en los municipios, aunque también en los gobiernos provinciales, entes asociativos supramunicipales o entes de gestión de parques naturales. La delegación en los municipios ha sido fuertemente criticada, ya que pese a las cautelas legales que obligan a acreditar su solvencia técnica, y a demostrar una diferenciación funcional y organizativa del órgano tramitador con respecto a las funciones urbanísticas, no cabe duda de que en esta escala es fácil que surjan conflictos de intereses<sup>91</sup>.

La participación del Estado es, por otra parte, decisiva en el procedimiento, ya que la superintendencia debe emitir un informe sobre la compatibilidad paisajística del proyecto, informe que es preceptivo en todo caso y vinculante en ausencia de planificación. En la primera versión del *Codice* de 2004, el Estado tenía la potestad de anular unilateralmente la autorización paisajística por motivos de legalidad<sup>92</sup>, prerrogativa que fue sustituida en 2006 por dicho informe con la excusa de simplificar el procedimiento<sup>93</sup>. Su omisión, además, no paraliza el trámite<sup>94</sup>, de modo

<sup>89</sup> G. Pagliari (2006, págs. 40-41).

<sup>90</sup> La Ley de 11 de noviembre de 2014, n. 164, exime de autorización paisajística a las redes de comunicaciones electrónicas e instalaciones radioeléctricas de menor impacto.

<sup>91</sup> R. Chieppa (2008) recuerda que la competencia para otorgar la autorización correspondía al Estado de conformidad con la Ley 1497/1939, y luego fue delegada a las regiones mediante el decreto de 24 de julio de 1977, n. 616; estas, posteriormente, subdelegaron la función en los municipios. P. Marzaro (2011, pág. 4) critica esta práctica por el riesgo de un mayor conflicto de intereses ante la mayor cercanía de estas Administraciones a los rendimientos correspondientes al desarrollo territorial. Véase, en el mismo sentido, A. Crosetti y D. Vaiano (2009, pág. 228).

<sup>92</sup> Esta potestad se configuraba de modo limitado: plazos perentorios de revisión, limitación del control a cuestiones de legalidad y obligación de una motivación estricta de las razones de la anulación. Sobre el particular, R. Chieppa (2008).

<sup>93</sup> A. Serritiello (2013b), «La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio», *Aedon*, 1.

<sup>94</sup> La primera versión del *Codice* no daba solución alguna a esta cuestión; posteriormente, el Decreto Ley de 13 de mayo de 2011, n. 70, estableció la regla del silencio positivo

que la Administración regional puede resolver sin más el expediente o dar paso a un procedimiento paralelo de concertación denominado *Conferenza di servizi*<sup>95</sup>.

Este último procedimiento, regulado con carácter general en la legislación administrativa, tiene como objeto sustituir una resolución unilateral por una acordada que integre el conjunto de pronunciamientos que emitan todas las Administraciones<sup>96</sup>. Dado que la materia paisajística es considerada como un valor superior del ordenamiento, existe una importante prevención en caso de que alguno de los pronunciamientos resulte disconforme con la resolución; así, la Administración discordante podría recurrir el acto ante el presidente del Consejo de Ministros, con efectos suspensivos. En tal caso, el Gobierno puede confirmar el contenido de la declaración, modificarla o acordar su ineficacia<sup>97</sup>. Esta forma de validación política del acto resolutorio de la *Conferenza* resulta criticable, puesto que supone dejar la tutela del paisaje, en último término, en manos de un órgano fundamentalmente político. Se trata, sin embargo, de una fórmula relativamente común en Italia, que recibe el nombre de «atto di alta amministrazione»<sup>98</sup>.

Cuando es la Administración regional o la que esté ejerciendo funciones delegadas la que no resuelve el expediente en tiempo y forma, el *Codice* otorga al ciudadano la facultad de solicitar la autorización a la administración superior, que actuará por sustitución. Si el procedimiento se está desarrollando en sede municipal o por ente supramunicipal, correspondería a la Administración regional ejercer esta potestad. Si la inacción fuera imputable a esta última, resultaría competente la superintendencia estatal. Si las potestades de sustitución tampoco se ejercen, operaría el silencio desestimatorio<sup>99</sup>. La resolución del procedimiento

---

en ausencia de pronunciamiento expreso; solo dos años después, la Ley de 9 de agosto de 2013, n. 98, sobre disposiciones urgentes de estímulo a la economía, ordena la continuación del procedimiento sin mayor precisión.

<sup>95</sup> A. Serritiello (2013b) critica que el *Codice* no regule un procedimiento específico, y remita a la normativa general de procedimiento administrativo.

<sup>96</sup> El procedimiento de Conferenza di Servizi está previsto en el art. 14 y siguientes de la *Ley sulle nuove norme sul procedimento amministrativo*, de 7 de agosto de 1990, n. 241. Persigue concentrar actuaciones que se tramitarían en paralelo y ante Administraciones diferentes, y resulta idóneo en supuestos especialmente complejos y transversales. Su previsión para este caso ha sido criticada por infringir la competencia estatal, ya que el informe de la superintendencia tiene naturaleza vinculante. Podría, por consiguiente, resultar inconstitucional. Véase S. Florio (2016, pág. 69).

<sup>97</sup> G. Sigismondi (2016).

<sup>98</sup> Señala A. Gigli (2015, pág. 230) que estamos ante un poder sustitutivo que resulta particularmente invasivo, pues supone la desnaturalización de intereses de primaria importancia constitucional.

<sup>99</sup> Se aplica la regla del art. 20.4 de la Ley de 7 de agosto de 1990, n. 241, «Nuove norme sul procedimento amministrativo», que excluye el silencio positivo en los procedimientos relativos a bienes culturales, ambientales o paisajísticos, entre otros. Véase G. Pagliari (2006, pág. 35).



debe ser notificada y publicada oficialmente, e incluida en las páginas web institucionales de las Administraciones participantes en el procedimiento.

Aunque el *Codice* no admite la acción popular<sup>100</sup>, amplía las posibilidades ordinarias de impugnación en cuanto sitúa la legitimación activa en el plano de los intereses difusos (art. 146.12). Naturalmente, también está legitimada para interponer la acción cualquier Administración, así como los ciudadanos que exhiban un derecho subjetivo o interés legítimo. La impugnación se presenta ante los tribunales regionales, aunque también cabe un recurso extraordinario ante el presidente de la República.

Mediante la autorización paisajística la Administración realiza un juicio discrecional técnico sobre la adecuación del proyecto a los valores del paisaje<sup>101</sup>. El Consejo de Estado ha confirmado la naturaleza técnica de la discrecionalidad<sup>102</sup> a partir del análisis de un importante caso relativo a la instalación de una red de alta tensión de gran relevancia para el sistema nacional energético<sup>103</sup>. Para esta Alta Institución el paisaje no representa un mero interés, sino que constituye un «patrimonio» de la República en los términos recogidos en el art. 9 de la Constitución; en otras palabras, se trata de un valor fundamental que no admite ponderación con otros intereses territoriales o sectoriales. El paisaje debe ser preservado y la Administración está llamada a realizar una operación técnica de identificación de sus elementos sustanciales, sin renunciar a ellos o negociar su transformación ponderando otros intereses también públicos<sup>104</sup>.

La naturaleza técnica del juicio de compatibilidad paisajística ha sido criticada por la doctrina, en cuanto puede conducir a una lectura estática del paisaje ajena a las necesidades de transformación que impone el desarrollo socioeconómico; se observa desde esta perspectiva como un elemento que puede obstaculizar la evolución y transformación sostenible del paisaje<sup>105</sup>. Algunas sentencias de tribunales de primera instancia prefieren de hecho sostener la dual condición de la

<sup>100</sup> G. Pagliari (2006, pág. 46), encuentra contradictorio negar la acción popular cuando la indisponibilidad de la acción por el interesado demuestra que existen razones de interés público que conducen al impulso de oficio del procedimiento.

<sup>101</sup> Antes del *Codice* la autorización paisajística se consideraba como un acto discrecional; tras este, la doctrina es prácticamente unánime al considerar que es el resultado de un juicio de discrecionalidad estrictamente técnica. Véase A. Gigli (2015, págs. 212-213).

<sup>102</sup> G. Sigismondi (2016), «Valutazione paesaggistica e discrezionalità tecnica: il Consiglio di Stato pone alcuni punti fermi», *Aedon*, 3.

<sup>103</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sz. V, de 23 de julio de 2015, n. 3652.

<sup>104</sup> Citamos, entre otras, las Sentencias del Consejo de Estado de la Sz. IV, 3 de abril de 2014, n. 1590 y de la Sz. VI, de 7 de octubre de 2008, n. 4823, que limitan el control a defectos en la motivación técnica, o la Sentencia de la Sz. VI, de 23 de noviembre de 2011, n. 6156, que reafirma la potestad de realizar una evaluación discrecional técnica de las disposiciones del plan paisajístico.

<sup>105</sup> F. Cortese (2016), «Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà», *Aedon*, 3.

valoración discrecional, en parte técnica y en parte puramente administrativa<sup>106</sup>. Se trata de un debate abierto, aunque la doctrina de la discrecionalidad técnica prevalece hoy por hoy en los tribunales superiores.

## 2. LA AUTORIZACIÓN SIMPLIFICADA

La naturaleza policéntrica del sistema de protección del paisaje en Italia comporta una gran carga burocrática en los procedimientos. La participación de varias Administraciones evidencia a menudo una confluencia de intereses, en ocasiones contrapuestos, que dificulta los procesos de simplificación administrativa. En línea con la necesaria racionalización procedimental, el Decreto de 9 de julio de 2010, n. 139, aprobó un reglamento concerniente a las obras de menor impacto paisajístico. La norma crea un trámite abreviado, dando cumplimiento a lo establecido en el art. 146.9 del *Codice*, que exigía la creación de un procedimiento de este tipo por vía reglamentaria.

Este cauce se utiliza para autorizar obras menores<sup>107</sup>, obras de demolición y actuaciones de reconstrucción que presenten similares características al inmueble originario, con exclusión de aquellas que pudieran afectar a bienes declarados de notable interés público. Su principal aportación radica en la integración de dos procedimientos, el urbanístico, dirigido a la obtención de la licencia municipal de obras, y el correspondiente a la autorización paisajística propiamente dicha. Otra innovación radica en la posibilidad de tramitación íntegra telemática, así como en una notable reducción del plazo de resolución, que no debe exceder de 60 días.

La fase de comprobación paisajística se inicia una vez obtenida la conformidad urbanística del proyecto y conduce a una propuesta de resolución que emite la administración regional o el ente territorial delegado. Esta se eleva a la superintendencia estatal para la emisión de informe vinculante<sup>108</sup>, a la vista del cual la Administración regional emitirá resolución definitiva. Cuando la superintendencia estatal considera la obra incompatible o la sujeta a condiciones, antes de evacuar el informe debe comunicar su parecer al interesado para que pueda formular alegaciones. Esta configuración se debe a que el parecer de la superintendencia tiene un carácter vinculante, por lo que se prefiere no atribuir al ente

<sup>106</sup> Dan cuenta de una amplia jurisprudencia menor en esta línea A. Gigli (2015, pág. 214), y S. Guarino (2008), «Autorizzazione paesaggistica e valutazione comparativa di interessi in materia di energia eólica», *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 3-4, págs. 640 y ss.

<sup>107</sup> A. Serritiello (2013b) critica la aplicación del régimen de autorización simplificada para las obras que supongan un aumento de la volumetría.

<sup>108</sup> P. Carpentieri (2018) destaca que esta potestad ha supuesto una sobrecarga de las superintendencias, que han pasado de supervisar un pequeño porcentaje de autorizaciones, a participar en todos y cada uno de los procedimientos.

regional la potestad de decidir, en resolución definitiva, sobre aspectos alegados por el ciudadano que pudieran referirse a competencias estatales<sup>109</sup>.

En caso de omisión del informe que debe emitir la superintendencia, la Administración regional podría continuar el procedimiento y expedir la autorización paisajística<sup>110</sup>; a diferencia del procedimiento ordinario, no se contempla la utilización del procedimiento de *Conferenza di Servizi*. Las reglas de impugnación no varían respecto de las ya comentadas para la autorización ordinaria.

### 3. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

A diferencia de la legislación española, donde los procedimientos de disciplina urbanística permiten la legalización de obras ejecutadas sin licencia o contraviniendo los términos de esta, siempre que se ajusten al planeamiento, en el sistema italiano está expresamente prohibida la llamada «autorizzazione sanatoria» con el objeto de disciplinar al máximo la actividad constructiva<sup>111</sup>. De esta forma, si las obras han sido ya iniciadas o finalizadas, aunque cuenten con licencia de obras y resulten compatibles con la planificación, resulta imposible obtener la autorización paisajística salvo que se trate de actuaciones de bajo impacto paisajístico<sup>112</sup>.

El art. 167 del *Codice* recoge la regla general «in integrum restitutio» para afrontar las consecuencias de cualquier agresión al paisaje. Por ello, aquel que realiza una intervención ilegal debe reponer las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción, por ejemplo, procediendo a la demolición de lo indebidamente construido. En caso de incumplimiento, operará la ejecución subsidiaria.

El *Codice*, paralelamente, contempla un régimen sancionador aplicable a las obras realizadas sin autorización o incumpliendo sus términos<sup>113</sup>. Las sanciones pueden ser pecuniarias e incluso conllevar la privación de la libertad en vía penal

<sup>109</sup> M. Timo (2018), «L'autorizzazione paesaggistica e la partecipazione procedimentale», *Rivista elettronica di Diritto Pubblico, di Diritto dell'economia e di Scienza dell'amministrazione*, págs. 8-9, remarca que el preaviso no se realiza por la administración activa sino por la consultiva, que actúa con carácter prácticamente decisorio al ser su informe vinculante.

<sup>110</sup> A. Serritello (2013b) clarifica que no estamos ante un supuesto de silencio positivo; la inactividad se sanciona con la continuación del procedimiento, sin efectos sustantivos.

<sup>111</sup> Antes del *Codice* la jurisprudencia había aceptado la legalización de obras realizadas sin autorización paisajística o contraviniendo sus términos, ante el silencio de la legislación de 1939. Véase R. Chieppa (2008).

<sup>112</sup> G. Pagliari (2006, pág. 45).

<sup>113</sup> Esta situación contrasta con la ausencia de un régimen sancionador paisajístico en España. Como señala C. Fernández Rodríguez (2007), *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, Madrid: Marcial Pons, pág. 281, «[...] resulta definitivo prever un sistema de infracciones y sanciones que acoja todos los principios propios de un Derecho administrativo sancionador, en este caso del paisaje [...] si como sucede en las únicas leyes autonómicas que hasta el momento se han dictado en la materia, no existe un Derecho Sancionador paisajístico, difícilmente se puede hablar de un Derecho del paisaje».

(art. 181). Se cuantifican tomando como referencia el mayor valor resultante de la evaluación del daño causado o del beneficio obtenido. El importe recaudado queda afecto a la recuperación paisajística del espacio afectado o a la mejora de otros que se encuentren degradados.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El carácter poliédrico de la competencia paisajística en Italia dibuja un reparto de funciones entre el Estado y las regiones tendencialmente centrípeto, en el que estas últimas han ido cobrando un mayor protagonismo en la aprobación de los planes paisajísticos y en el otorgamiento de autorizaciones de paisaje; pese a ello, el Estado conserva una posición central en ambos procedimientos, que en realidad se aproximan a un modelo de codecisión. Resulta, por otra parte, destacable que la salvaguardia del paisaje se recoja en el propio texto constitucional, como valor jurídico preferente. La disciplina paisajística cuenta, además, con una norma a escala nacional con rango legislativo, que establece una regulación armonizada de la materia.

Esta situación contrasta con la de nuestro país, donde el paisaje ni es mencionado en la Constitución, ni cuenta con una normativa común, al menos de carácter básico, a escala nacional. Nada impediría aprobar un instrumento legislativo de este tipo, considerando la asociación que tiene el paisaje con las competencias ambientales y culturales. Ello permitiría homogeneizar la disciplina paisajística en España, al menos en el plano de la legislación básica, respetando las peculiaridades autonómicas y poniendo límite a la actual dispersión regulatoria; solo cuatro comunidades autónomas cuentan con una ley específicamente paisajística: Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia y Cantabria, mientras que una más cuenta con una norma reglamentaria, el País Vasco; todas las demás regulan el paisaje como un elemento más de la ordenación del territorio.

Descendiendo a los contenidos sustantivos, destaca en Italia la existencia de mecanismos específicos de reconocimiento e individualización jurídica de los bienes paisajísticos mediante determinación legal, decisión administrativa expresa, o a través de la planificación paisajística, lo que contribuye a clarificar el bien jurídico protegido. En España carecemos de un mecanismo comparable, por lo que a menudo resulta difícil discernir cuándo nos encontramos ante un espacio que merece ser protegido por sus valores paisajísticos, y cuál debe ser el alcance de la protección que se le debe dispensar.

Con todo, el principal elemento a resaltar del modelo italiano es el sistema de concertación e integración competencial que caracteriza al procedimiento de planificación paisajística conjunta. La mera existencia de este tipo de planificación, que además prevalece frente al resto de planes, es en sí mismo un hecho destacable, puesto que concede a los bienes paisajísticos un marco jurídico singular de protección: sitúa al paisaje como elemento central del sistema de tutela y pues-

ta en valor. El hecho de que los planes sean el fruto de un proceso de codecisión añade coherencia al sistema.

Un mayor desarrollo de la planificación paisajística en España merecería a mi juicio una opinión favorable. Los planes paisajísticos aportan instrumentos de protección directa del paisaje que no proporcionan los planes urbanísticos y territoriales. En estos planes la variable paisajística se incorpora a través de los procedimientos de evaluación estratégica de planes y programas, o mediante instrumentos diseñados por la legislación autonómica como los estudios o programas de paisaje; este nivel de tutela no es en absoluto comparable con disponer de una planificación específica que tenga en el valor paisajístico su razón de ser y su objeto prioritario de protección.

Destacamos también la autorización paisajística como un interesante instrumento de control y supervisión. A través de este cauce el ordenamiento italiano sujeta toda actuación pública o privada a un control preventivo que evalúa la conformidad del proyecto con la planificación paisajística. España no cuenta con este tipo de autorizaciones, aunque sí con otros títulos que están llamados a controlar los efectos negativos de las obras y actividades sobre el paisaje, como las declaraciones de interés comunitario en suelos no urbanizables, autorizaciones ambientales integradas, licencias ambientales, licencias de obra o las licencias de intervención, entre otras. Los intereses paisajísticos, sin embargo, se diluyen en estos instrumentos entre un amplio conjunto de elementos a analizar.

En suma, aunque el sistema italiano presenta deficiencias causadas por una aplicación no siempre eficiente de los planes paisajísticos, conflictos de competencias derivados de una relativamente incierta delimitación funcional (tutela estatal vs. valorización regional), y algunos desajustes en el régimen autorizatorio, lo cierto es que en términos globales constituye un modelo homogéneo, integrado y rico en instrumentos, que contrasta con una respuesta fragmentaria en nuestro país. El principal problema en Italia es, sin embargo, la extraordinaria lentitud en la aprobación de los planes, que evidencia una significativa distancia entre el derecho escrito y aquel que resulta aplicado.

La incorporación de la variable paisajística en España a través de la normativa ambiental (evaluaciones de impacto ambiental, espacios naturales protegidos, etc) y cultural (declaraciones de bien de interés cultural, paisajes culturales, protección de entornos, etc.) no parece suficiente, y la respuesta legislativa autonómica, al menos en aquellas comunidades que no han creado legislación paisajística, sitúa a menudo al paisaje en una posición no preeminente, incluso secundaria, entre el conjunto de intereses y valores que conforman la ordenación del territorio. El estudio del modelo italiano confirma que existe un margen importante para la mejora de las herramientas de protección y puesta en valor del paisaje en nuestro país.

